

Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del *New Public Management**

_____ María Fernanda Ramírez Brouchoud**

Resumen

El artículo ofrece una interpretación respecto a los procesos de reforma del Estado y la administración pública iniciados en los años ochenta en la mayoría de los países de América Latina, dando cuenta de las diferencias entre las denominadas reformas “de primera y segunda generación”. Además, se revisan de manera específica los intentos de aplicación de las reformas basadas en el denominado *New Public Management* (NPM) y se plantean una serie de preguntas y problemas en torno a su compleja aplicación.

Palabras clave

Reformas del Estado; Administración Pública; Gestión Pública, América Latina.

Fecha de recepción: agosto de 2008 • Fecha de aprobación: abril de 2009

[115]

Cómo citar este artículo

Ramírez, María. (2009, enero-junio). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del *New Public Management*. *Estudios Políticos*, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 115-141).

* Este artículo es producto de la investigación: “Los procesos de reforma del Estado y la administración pública en Colombia. 1991-2003. Estado del arte”, desarrollada en la Universidad EAFIT en el año 2004.

** Politóloga de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Doctora en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesora de la Universidad EAFIT. mframire@eafit.edu.co

State Reforms, Public Administration in Latin America and Attempts to Apply New Public Management

Abstract

The article offers an interpretation regarding State and public administration reform processes begun in the eighties in the majority of Latin American countries, taking account of the differences between so-called “first and second generation” reforms. In addition, it specifically analyzes the attempts to implement reforms based on the so-called New Public Management (NPM) and raises a series of questions and problems surrounding their complex application.

Keywords

State Reform; Public Administration; Public Management; Latin America.

Introducción

El presente texto ofrece una interpretación respecto a los procesos de reforma del Estado y la administración pública iniciados a finales de los años ochenta en la mayoría de los países de América Latina. Así, en primer lugar, se hace referencia a los antecedentes, contextos y determinantes de los mismos, dando cuenta de las diferencias entre las denominadas “reformas de primera y segunda generación”.¹ Una vez planteado este marco general, en segundo lugar, se revisan de manera más específica los intentos de aplicación de las reformas basadas en el denominado *new public management* (NPM). Es importante aclarar que no se hace un análisis exhaustivo de cada país con sus trayectorias de reforma, solo se señalan algunos rasgos comunes que se consideran relevantes para esta presentación. En tercer lugar, se plantea una serie de preguntas y problemas en torno a la aplicación del NPM en América Latina, derivadas de las dificultades y límites evidenciados en su proceso de adopción.

1. Antecedentes, contextos y determinantes

A lo largo del siglo XX se registran diversos intentos de reforma del Estado y de la administración pública en América Latina, concebidos como esfuerzos sistemáticos para cambiar ciertos aspectos de la organización y funcionamiento del aparato del Estado con el objetivo de lograr mayor eficiencia y eficacia en sus funciones. El punto de partida de estas reformas se produce en el marco de situaciones nacionales muy diversas entre sí, pero que comparten unas características comunes, tales como: la fragmentación, polarización y aguda desigualdad que atraviesa a sus sociedades; la naturaleza clientelar del sistema político —más allá de su carácter autoritario o democrático—; el carácter patrimonial de las Administraciones públicas; un legalismo extremo, cuya contracara es la posibilidad de quiebre y evasión permanente de las reglas a través de mecanismos de corrupción.

Se pueden citar varios ejemplos de los experimentos reformistas, como los proporcionados por las misiones Kemmerer entre los años 1920 y 1930 que tienen lugar en Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile y, posteriormente, los llevados a cabo en Brasil, Argentina, Panamá y Paraguay

¹ Si bien los procesos de reforma en América Latina difieren de contexto en contexto y remiten a la especificidad de cada caso, es posible señalar unos contenidos, características y presupuestos comunes que permiten realizar este análisis.

entre los años 1930 y 1940. Ya en los años 1960 y 1970, las iniciativas de reforma se consolidan y los gobiernos latinoamericanos cuentan con la asistencia técnica de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID). Al mismo tiempo, comienzan a llegar las misiones de la ONU, con la intención de diagnosticar los problemas de la administración pública y realizar recomendaciones en términos de su cualificación. A ello se suma la acción de la CEPAL con su discurso planificador, planteando la necesidad de un aparato estatal eficiente, capaz de diseñar y ejecutar los planes de desarrollo. Simultáneamente, países como Venezuela y México, en medio de la bonanza económica, impulsan una serie de reformas administrativas internas y son los artífices de la fundación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sirviendo éste, en el ámbito regional, como mecanismo transmisor de conocimientos y avances en torno a las reformas del sector público.

[118] De acuerdo con lo anterior, se puede apreciar que los recientes procesos de reforma en América Latina no constituyen una experiencia novedosa; no obstante se registran profundas diferencias entre las reformas previas a los años ochenta y las actuales. Pero ¿qué distingue a unas de otras? Fundamentalmente, el contexto ideológico en el que se instauran: las reformas previas a los ochenta le confieren al Estado un papel protagonista como mecanismo articulador de las relaciones sociales. Bajo la *matriz estadocéntrica*,² el Estado es empresario, regulador, empleador, subsidiador y esos roles no constituyen objeto de cuestionamiento. De ahí que las reformas no plantean, por ejemplo, la supresión de empresas públicas o de subsidios, sino el fortalecimiento institucional y un mejor control en la asignación de los mismos. Es más, se propicia un intervencionismo estatal como voluntad deliberada de estimular el desarrollo económico y social (no como correctivo del mercado). Es importante recordar que históricamente la especificidad del intervencionismo estatal en América Latina estuvo marcada explícitamente por la ejecución de un modelo de desarrollo, por el deseo de implantar una sociedad moderna y ello produjo consecuencias decisivas en la configuración del orden social (Cf. Lechner, 1992).

² Conceptualización politológica referida a la relación Estado-sociedad presentada en la mayoría de los países latinoamericanos en el período 1930-1970. El denominado Estado social traza una particular relación con la sociedad en términos del modelo de acumulación (industrial sustitutivo), de legitimación (movimientista), de articulación de intereses (neocorporativo), de acción colectiva (movilización de masas) y cultural (igualitaria o estatatalista) (Cf. Cavarozzi, 1997).

Esto se manifiesta claramente en el período 1930-1970, cuando el Estado despliega un rol preponderante impulsando un modelo de desarrollo hacia adentro, basado en la sustitución de importaciones y en la ampliación de los mercados internos. El Estado, con el objetivo de integrar a sectores medios y populares, se dedica a invertir en obras de infraestructura, a ampliar los servicios públicos y a estimular cambios estructurales (reforma agraria, propiedad de recursos naturales). En ese momento, la intervención estatal es guiada por una voluntad política, sustentada técnicamente en Keynes³ y posteriormente en el desarrollismo de la CEPAL.⁴

Este esquema funciona básicamente hasta los años setenta, cuando comienzan a registrarse los signos del agotamiento: el proteccionismo se muestra disfuncional para el desarrollo de la productividad, el gasto fiscal se dispara y una burocracia ineficaz enquistada en el Estado impide cualquier renovación y transparencia en el manejo de lo público. Esta situación se agudiza en los años ochenta, cuando las deficiencias internas alimentan los efectos de la recesión mundial, de modo que la caída de los precios de las materias primas y el alza de los intereses —medida de la Reserva Federal para contrarrestar la inflación norteamericana— conducen al colapso económico de la “década perdida” en Latinoamérica.

Ante la amenaza del sistema internacional por la crisis de la deuda (totalmente evidente cuando México y Argentina suspenden el pago de los intereses), los acreedores recetan una serie de medidas que suponen, para los propios países deudores, asumir los costos del saneamiento. Simultáneamente,

[119]

³ El economista británico John M. Keynes es considerado uno de los principales fundadores de la macroeconomía moderna. Sus principios económicos se centran en el estímulo a una política de intervencionismo estatal, a través de la cual el Estado utilizaría medidas fiscales y monetarias con el objetivo de mitigar los efectos adversos de las recesiones, depresiones y períodos de auge económico. En su obra fundamental, la *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* (1936), presenta una teoría basada en la noción de demanda agregada para explicar las variaciones del nivel general de actividad económica, tales como las observadas durante la Gran Depresión de los años 30’.

⁴ El desarrollismo, también conocido como estructuralismo, es una teoría económica de origen latinoamericano, gestado y promovido por los economistas de la CEPAL, principalmente por el argentino Raúl Prebisch y el brasileño Celso Furtado, adquiriendo gran influencia en América Latina entre 1950 y 1970. El desarrollismo sostiene que el deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional con un esquema centro industrial / periferia agrícola reproduce el subdesarrollo y amplía la brecha entre países desarrollados y países subdesarrollados. Dadas estas condiciones estructurales, el desarrollismo postula que los países no desarrollados deben tener Estados activos con políticas económicas que impulsen la industrialización a fin de lograr unas condiciones de desarrollo autónomo. El desarrollismo sirvió de marco para impulsar los modelos de sustitución de importaciones, particularmente en Argentina, Chile, Uruguay, Brasil y México, pero a partir de la crisis del petróleo de 1973 sus fundamentos comenzaron a perder fuerza.

se imponen planes de cambio estructural a fin de asegurar en el futuro la capacidad de pago.

Las estrategias propuestas en el marco de la reforma estructural, surgen como producto del cambio de paradigma en el pensamiento económico de los países industrializados a partir de los años setenta. Estos países abandonan los planteamientos keynesianos por un retorno a ciertas concepciones liberales, las cuales quedan plasmadas en el denominado Consenso de Washington, gestado en 1989, cuando se lleva a cabo una reunión para discutir las políticas de ajuste estructural, con la presencia de funcionarios del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del gobierno de Estados Unidos, el comité de la Reserva Federal, y un selecto grupo de intelectuales y tecnócratas de diversas partes del mundo (incluso Colombia). Los resultados de esa reunión dan lugar a una publicación de John Williamson titulada *“What Washington Means by Policy Reform”*,⁵ donde se plantean diez temas de política económica con los cuales “Washington” estaría de acuerdo.

En términos generales, el Consenso de Washington se concibe como un programa político de síntesis de unas propuestas de política neoliberal y de unas experiencias de programas de ajuste estructural que se unifican y vuelven directriz para América Latina. Entre los temas del Consenso están: la disciplina fiscal, las privatizaciones, la desregulación, la liberalización comercial y financiera, las reformas tributarias, los cambios en las prioridades del gasto, entre otras.

A la luz del Consenso de Washington, luego de la etapa de control inflacionario y estabilización macroeconómica, los elementos fundamentales de los programas de ajuste estructural pasan por la desregulación y la liberación de los mercados, la apertura externa y el saneamiento de las finanzas públicas, siendo la reducción del Estado el factor clave de la propuesta reformista. ¿Por qué? El diagnóstico de los expertos neoliberales atiende a las siguientes consideraciones: la crisis económica está en estrecha relación con el fracaso de un modelo de organización social sustentado en una matriz estadocéntrica, la cual había conducido a una intervención desmedida del Estado, a su sobredimensionamiento y al estímulo de una conducta clientelar y predatoria de quienes controlan su aparato. Por lo tanto, la constatación de una creciente crisis fiscal converge con el señalamiento que adjudica a las burocracias públicas conductas mayormente egoístas, de *“rent-seeking”*.

⁵ Título que puede traducirse como “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a políticas de reforma”, elaborado como documento de trabajo para una conferencia organizada por el *Institute for International Economics*, al que pertenece Williamson. Véase: Williamson, 2000.

Estos aspectos relativos a la crisis económica y política —que sirven de argumento a los expertos para plantear la necesidad y dirección de las reformas— requieren de un análisis más detenido.

Es importante tener en cuenta que algunos analistas (Cf. Schmitter, 1998; Murillo, 2001) caracterizan los sistemas políticos de América Latina como un tipo de “corporativismo estatizante” o “neocorporativismo”. Es decir, un esquema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas de modo no competitivo, ordenadas jerárquicamente y funcionalmente diferenciadas; donde el Estado tiene un alto nivel de control sobre ellas. Desde esta perspectiva, el Estado en América Latina fue generando, a lo largo de su historia, un alto grado de control sobre una sociedad con baja capacidad de autoorganización. Se configuró un arreglo político e institucional expresado en un pacto corporativo, el cual permitió sostener por varias décadas una alianza entre intereses contradictorios para promover un determinado modelo de desarrollo económico (la industrialización sustitutiva). El pacto corporativo se basó en la relación entre una burocracia estatal fuerte y unas organizaciones relativamente débiles y altamente controladas de trabajadores y empresarios. Como plantea Fleury,

[...] la relación del Estado con los grupos económicos y las elites políticas consistió en un proceso de compromisos que terminaron por feudalizarlo. Los órganos estatales se convirtieron en cautivos de intereses de grupos diferenciados, restándole lógica y capacidad de planificación e impidiendo un uso más eficiente de los recursos públicos, dispersos en innumerables subsidios y atenciones a clientelas políticas. La crónica debilidad fiscal del Estado es una consecuencia de ese modelo de articulación, que impide tanto un mejor uso de los escasos recursos, como un sistema tributario que se apoye en las ganancias de los grupos más poderosos (Fleury, 1999, p. 70).

[121]

Por otra parte, uno de los rasgos característicos de las administraciones públicas latinoamericanas es la distribución del aparato estatal según criterios partidocráticos, patrimonialistas o clientelares,⁶ lo cual ha redundado en una conformación distorsionada y poco eficiente de dichas administraciones. En tanto cada grupo político al llegar a la conducción del Estado toma la

⁶ Cabe señalar que en este trabajo se concibe al *clientelismo* como una forma específica de arreglo institucional que se debe situar en un contexto caracterizado por la falta de dinamismo económico y social y, que al tiempo, redundan negativamente en dicho contexto. Por consiguiente no es adecuado asumirlo como una característica intrínseca del sistema político entendido éste como una entidad autónoma, sino más bien como una salida o respuesta política ante la ausencia o insuficiencia de otras formas de inserción social más productivas. Una respuesta que, a su vez, obstaculiza y genera resistencias ante la posibilidad de introducir cambios (Cf. Thwaites y López, 2005).

administración como su botín a conquistar y repartir, hay un escaso desarrollo de criterios profesionales en la administración pública y un deterioro creciente de los servicios que ésta presta. Es una práctica frecuente que cada gobierno de turno realiza designaciones de personal no idóneo o innecesario que se nombra por clientelismo; consecuentemente no se aplican (o se hacen de manera laxa) controles al desempeño, al manejo de los recursos, entre muchas otras cuestiones. Además, como anota Fleury,

[...] Evans llama la atención sobre el proceso de politización de la burocracia estatal asociado al papel político del Estado desarrollista. Sin embargo, en la etapa actual de crisis financiera y política del Estado, lo que ocurre es un elevado grado de organización de los servidores civiles en defensa de sus intereses corporativos, al lado de una ausencia de motivación como parte de la erosión de las carreras y del propio proyecto de desarrollo (Fleury, 1999, pp. 70-71).

Tal como plantea Lechner (1992), “la crisis del Estado desencadena la crítica del Estado”. De ahí que toda intervención estatal, desde la óptica neoliberal, comienza a ser vista como perniciosa. La consigna es, entonces, suprimir el intervencionismo estatal e imponer una economía de mercado tanto en el ámbito interno (liberación de precios y mercados) como externo (apertura comercial y financiera). Dicho en otros términos, frente a la crisis, la solución consiste en correr las fronteras, sustituyendo Estado por mercado, instaurando un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica.

Para dar cuenta de lo anterior, en la mayoría de los países latinoamericanos, se toman las siguientes medidas, que se agrupan bajo el denominador de *reformas de primera generación*:

1. *Descentralización*: transfiriendo responsabilidades de gestión-ejecución a gobiernos locales.
2. *Privatizaciones*: dejando la provisión de gran parte de los servicios públicos a empresas privadas.
3. *Desregulación*: desmantelando o eliminando organismos que ejercen funciones reguladoras de actividades económicas, por representar un freno para el libre desarrollo de las mismas.
4. *Externalización*: reemplazando la provisión de servicios e insumos propia (a través de unidades operativas estatales) por la ofrecida en el sector privado.
5. *Reducción de personal* en la administración pública.

Estas medidas obedecerían a una coincidencia entre las élites técnicas gubernamentales, las empresariales y los organismos internacionales para llevar adelante un cambio estructural en el Estado, con el fin de alejarlo del protagonismo central ejercido en otras épocas y poner en su lugar al mercado, libre de constricciones en su desempeño, considerándolo como asignador eficiente de recursos, generador de crecimiento y empleo.

En el marco de este proceso reformista, el Estado se debilita; por una parte, se hace cargo del costo financiero de la reforma (deuda externa, saneamiento de empresas públicas para su privatización). Por otra parte, debe asumir el costo político de una tajante reducción y encarecimiento de los servicios públicos, situación que lo lleva a focalizar la asistencia a los más pobres. Mientras tanto, como plantea Lechner (1992), la desintegración y polarización social van en aumento, sin que el Estado cuente con la capacidad política para manejar la situación a través de mecanismos democráticos. Por lo tanto, no se elimina del todo la intervención, más bien se centra en la represión de reivindicaciones sociales y en la liberalización de los mercados a los sindicatos (leyes laborales). No es casual que la transformación económica exigida, en la mayoría de los casos, tenga lugar bajo regímenes presidencialistas con facetas autoritarias. En todo caso, se trata de procesos liderados por el poder ejecutivo, generalmente a través de “decretazos”, sin posibilidad de discusión parlamentaria o con un congreso dócil que atiende los lineamientos del ejecutivo en el marco de prácticas de intercambio de favores.

[123]

En medio de esta crítica situación, el informe del Banco Mundial de 1997 plantea el desafío del rediseño y reconstrucción del Estado. Resulta paradójico que el propio Banco Mundial declama como un imperativo la reconstrucción de lo que había estimulado a dismantelar poco tiempo atrás. Sin embargo, la cuestión es fácil de desentrañar: para el año 1997 es a todas luces evidente que, junto con el recorte del Estado y con el ajuste estructural se fue desintegrando el tejido social, hasta producir sociedades cada vez más polarizadas y con fuertes tendencias a la anomia, que ponen en serio riesgo el orden social y, por ende, las condiciones de gobernabilidad. Entonces, se toma conciencia de que la propia sostenibilidad de las reformas económicas está condicionada y en gran medida depende de las reformas institucionales.

Según esta constatación, organismos del tenor del Banco Mundial comienzan a propiciar y apoyar financieramente las llamadas *reformas de segunda generación*, enfocadas a la cuestión de la racionalidad funcional y

organizativa del Estado, con la idea de fortalecer el aparato estatal y volver más eficiente y transparente su desempeño, bajo el paradigma de la reinención del gobierno,⁷ en procura, al mismo tiempo, de restablecer ciertos equilibrios sociales y políticos perdidos en el curso de la primera etapa, más allá de sostener los equilibrios macroeconómicos ya logrados.

Esta fase de reforma se caracterizó por una marcada preocupación respecto a lo que se conoce como las “cuatro E”:

- *Eficacia* de la intervención del sector público, en términos de adecuación de medios a objetivos.
- *Eficiencia* económica en la provisión de servicios, es decir, consecución de los objetivos con los mínimos costes.
- Mejora de la *equidad* en la provisión de servicios a través de un enfoque más dirigido al gasto corriente y de capital en los sectores sociales (especialmente en salud y educación).
- Creación de un *entorno propicio* para el desarrollo del sector privado.

[124] El renovado interés en el sector público latinoamericano por asuntos de eficacia, eficiencia, equidad y entorno propicio, suponía prestar atención y reestructurar el sistema de administración pública responsable de alcanzar esos objetivos.

Cabe anotar que las iniciativas de reforma no surgieron de manera espontánea, sino que contaban con un referente concreto: desde finales de los años setenta, se venían emprendiendo importantes reformas en la administración pública de varios países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),⁸ conocidas como *New Public Management* (NPM), que fueron ampliamente difundidas y crecientemente aplicadas en

⁷ Cf. Osborne y Gaebler, 1992. En este trabajo, los autores argumentan que un gobierno responsable puede funcionar con tanta eficiencia y productividad como la mejor dirigida de las empresas, en la medida que sustituya su estructura burocrática basada en reglas por una nueva institucionalidad basada en el control de resultados, todo ello a partir de experiencias y casos de gestión exitosas en actividades de gobiernos locales.

⁸ La OCDE es una organización de cooperación internacional, compuesta por 31 Estados, cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales. Fue fundada en 1961, teniendo como antecesora la Organización Europea para la Cooperación Económica. El principal requisito para ser país miembro de la OCDE es liberalizar progresivamente los movimientos de capitales y de servicios. Los países miembros se comprometen a aplicar los principios de: liberalización, no discriminación, trato nacional y trato equivalente. La Convención de la OCDE en su artículo I establece que la organización promueve políticas destinadas a favorecer un desarrollo económico sostenible y elevados estándares de empleo y nivel de

los países desarrollados, adquiriendo relevancia global. Desde la década de 1980, fundamentalmente Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, llevaron a cabo importantes cambios con base en el nuevo modelo.

Con base en estas ideas y experiencias, las reformas de segunda generación en América Latina postulan mejorar la gobernabilidad a través del fortalecimiento institucional. Ya no se habla de menos Estado, sino de un mejor Estado, capaz de garantizar condiciones de orden social. Se trazan como objetivos fundamentales la generación de condiciones para la equidad social y la reducción de la pobreza; la expansión de la infraestructura y la cualificación de la regulación estatal.

Pese a la ambigüedad de los contenidos de esta segunda fase de reformas, se pueden distinguir algunos mecanismos fundamentales: a) reforma de la legislación; b) reestructuración de la administración pública, especialmente los ministerios; c) renovación del sistema judicial; d) actualización de capacidades regulatorias; e) segunda fase de privatizaciones; f) reestructuración de relaciones entre los gobiernos locales y el nacional.⁹

Todo esto supone para el Estado trascender la agenda social tradicional (descuidada en la primera fase de reformas) y hacerse responsable de asuntos tales como: prevención de la criminalidad y la delincuencia, mejoramiento de las prisiones, provisión de una justicia penal fiable, equidad de la asignación sectorial y territorial del gasto social, cualificación de la cobertura y alcance de los servicios sociales básicos, mejoramiento de la infraestructura, educación y salud. Lo cual implica un desarrollo institucional y un fortalecimiento de capacidades estatales obviadas en el marco de la primera fase.

En ese orden de ideas, se postula una reforma hacia adentro del Estado, que redunde en una estructura más ágil y aligerada, con mayor transparencia en la gestión pública, lo cual supone un estilo de administración y organización "posburocrático", basado en la autorregulación, la creatividad y la responsabilidad de los agentes. Las transformaciones se dirigen, sobre todo, a cambiar el esquema de incentivos y condicionalidades que operan como plataforma de actuación de funcionarios y políticos.

Todos estos postulados, surgidos de la erosión del paradigma del Estado mínimo del Consenso de Washington, se basan en una orientación

vida. En el área de administración pública existe una activa unidad encargada de tareas de documentación, estudio y asesoramiento. Para mayor información al respecto, véase: <http://www.oecd.org/home>.

⁹ Para una explicación ampliada de estos aspectos, véase: García, 1998.

neoinstitucionalista¹⁰ y en una serie de enfoques que se orientan a una reconstrucción del Estado. Es decir, si bien queda atrás el modelo de Estado omnipotente, centralizado, también es cuestionado el rol ausentista propiciado en la primera generación de reformas.

2. Los intentos de aplicación del *New Public Management* en América Latina

Para comenzar, cabe decir que resta mucho por investigar respecto a la experiencia regional de introducción y aplicación de reformas de tipo NPM; sin embargo, a partir de la literatura consultada, se pueden plantear las siguientes consideraciones:

En los países latinoamericanos se constata una serie de rasgos comunes, que históricamente han caracterizado a sus administraciones públicas.¹¹ Desde la creación de las administraciones públicas en los países de la región, se intentó emular el modelo jerárquico,¹² pero con una centralización desmedida de la autoridad, junto con un exceso de legalismo y de aparentes controles, ligados a deficiencias en la supervisión. Además, una característica que con el paso del tiempo adquirió visos de rasgo estructural es el abismo entre las reglas

[126]

¹⁰ En la década de 1990, un conjunto de conceptos y métodos de análisis económico que se habían estado elaborando durante cuarenta años, convergieron en el denominado nuevo institucionalismo, liderado por Douglas C. North, Gary S. Becker, Ronald H. Coase y James M. Buchanan, entre otros. El neoinstitucionalismo combina las vertientes de una nueva microeconomía basada en los costos de transacción, elementos del derecho, de la teoría de la información, de la teoría de la elección pública, junto con una vertiente histórica, basada en el trabajo de North. Esta tendencia plantea que las reglas de juego que guían el comportamiento de los agentes en una sociedad son fundamentales para explicar su desempeño económico. Además, analiza cómo las organizaciones sociales y los cambios históricos van construyendo una senda de desarrollo económico que depende en gran medida del pasado. En ese sentido, las políticas económicas para los países en desarrollo no pueden limitarse a la aplicación mecánica de recetas iguales para todos, sino que deben tener en cuenta la historia y las instituciones reales que funcionan en cada país.

¹¹ Son múltiples las fuentes que fundamentan esta caracterización, entre ellas vale la pena destacar los siguientes trabajos: Vellinga, 1997; Bresser, 1999; Geddes, 1996; Farazmand, 1994. Además, se consultaron ampliamente los documentos y publicaciones producidas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), particularmente a partir de los años ochenta. Véase al respecto: www.clad.org.ve

¹² El primer modelo de administración pública se creó en el contexto de los procesos de modernización en el siglo XIX, en los países del Atlántico norte, como una respuesta a la corrupción y falta de ética y competencia profesional en el sector público y, a la vez, para delimitar la libertad de los políticos y funcionarios para actuar por fuera del interés público. Por ello se concibió de manera jerárquica, para ejercer un control centralizado de la administración, con un sistema de frenos y contrapesos políticos, en el marco de una división constitucional de poderes. El modelo operó eficientemente sobre todo en los países desarrollados, al menos hasta el momento en que la ampliación de las funciones del Estado mostró la necesidad de un cambio de modelo organizacional, expresado en los principios del NPM.

formales reales y las aparentes. Las reglas parecen acatarse pero se quiebran permanentemente, la informalidad burocrática se disemina en las principales funciones de gobierno, en la toma de decisiones, en las normas procesales y en los sistemas de personal y administración financiera. La informalidad atraviesa toda la administración pública, con costos de transacción burocráticos muy altos. Tal como argumenta Sheperd,

[...] la informalidad es una institución que entraña costos y beneficios nacionales. El oportunismo (la corrupción, el fraude, el favoritismo y la captación de rentas) y la ineficiencia abundan y están “institucionalizadas”, en tanto que los costos de las transacciones burocráticas se elevan. Por otra parte, la informalidad permite que se lleven a cabo algunas transacciones esenciales, a pesar de las normas. Suele haber un círculo vicioso por el cual el fracaso del Estado estimula la aplicación de más medidas correctivas que aplauden tanto los reformadores como los oportunistas. Los reformadores con la idea formalista equivocada acerca de la manera de introducir la reforma y el oportunista en conocimiento de que la reforma se verá frustrada y que su oportunismo puede continuar. La informalidad parece reflejar la brecha entre la expectativa acerca de lo que el Estado debería hacer y la realidad de lo que puede hacer (1999, p. 6).

El exceso de reglas formales de procedimiento, muchas veces contradictorias entre sí, con mecanismos poco eficaces de aplicación y la presencia de múltiples leyes, que redundan en una “contaminación legal”, constituyen la contracara de un Estado de derecho que, en la práctica, opera de manera deficitaria en buena parte de los países latinoamericanos. [127]

Una constante es la falta de coordinación dentro de la administración y la proliferación de soluciones informales. Así, cuando los ministerios no funcionan, se crean nuevos organismos por fuera de la estructura administrativa global; cuando los funcionarios públicos son ineficientes, se nombran funcionarios *ad hoc*. De esa manera, se potencia la corrupción, la conducta clientelar y oportunista.

Atendiendo los planteamientos de Nickson (2002), un rasgo característico y distintivo del sistema de administración pública en Latinoamérica es la tradición centralista del caudillismo. La cultura política del personalismo se afianzó históricamente en el marco de escasas oportunidades laborales, poca estabilidad en el empleo y una constante rotación burocrática, tradicionalmente mal pagada y sobrecargada en algunos sectores y, en otros, sin funciones claras. El empleo público se convirtió en un fin en sí mismo, como “premio” por un favor político, como resultado de un intercambio de influencias. No

se concibió como un insumo necesario para conseguir resultados para la ciudadanía. Por ello se consolidó un sistema débil, fragmentado, ineficiente, donde el reclutamiento y la promoción, más que en el mérito están basados en el clientelismo. Así, los titulares de los cargos de confianza, son removidos con frecuencia según los cambios políticos.

La utilización de la burocracia estatal como una forma de movilizar votantes y ganar elecciones se convirtió en una práctica habitual, donde el jefe político intenta ganar las elecciones reuniendo adherentes, quienes lo siguen para obtener en contrapartida dádivas o prebendas. Esta práctica política luego se traslada a la organización pública, no obstante los actores dentro de las organizaciones tienen distintos grados de negociación y de poder, las relaciones jerárquicas son preponderantes como producto de los lazos clientelistas que las constituyen.

No obstante, el reclutamiento se presenta como una competencia abierta y pública, habitualmente es una fachada para incorporar a los favorecidos por el clientelismo; lo mismo opera para el sistema de promociones, donde la evaluación de desempeño prácticamente no existía en la mayoría de los países latinoamericanos hasta hace algunos años y dependía casi exclusivamente de la relación clientelar.

[128]

Siguiendo a Sheperd (1999), se debe tener en cuenta que las reformas del sector público pueden ser clasificadas en:

a) Aisladas o discontinuas, por ejemplo una reducción de la planta de servidores públicos o implicar cambios permanentes en los procesos —como las normativas que regulan el tamaño de la planta de funcionarios públicos.

b) Aplicadas por medio de enclaves, es decir, organismos aislados de la administración pública creados para objetivos específicos, o aplicadas de manera global, en la administración pública en su conjunto.

En la mayoría de los casos latinoamericanos, las reformas basadas en el NPM, se llevaron adelante por pequeños grupos de personas, generalmente técnicos o expertos, no por funcionarios públicos permanentes y a través de la creación de enclaves que normalmente respondían directamente al presidente, por fuera del organigrama ministerial y con formas de control diferentes al resto de la administración pública.

Esto ha sido problemático, en la medida que los enclaves tienen un carácter informal y transitorio (generalmente, cuando el presidente termina

su mandato desaparecen) o dependen de la ayuda externa (préstamos de organismos internacionales) y muchas veces se basan en el servicio de consultores externos (pagados por los mismos organismos).

Sin embargo, estos organismos autónomos propiciados por los defensores del NPM han tenido cierto éxito, por ejemplo en Perú, en la reforma tributaria y de aduanas, en la protección del consumidor y en el suministro de servicios públicos. Chile, por su parte, logró insertar sus enclaves en el marco de la administración pública global.

Respecto a las reformas globales con base en el NPM, se ha intentado la planificación estratégica, la mejora de los sistemas de gestión presupuestaria y financiera, la gestión orientada a resultados, la cualificación del funcionariado, presentándose a la fecha resultados dispares, siendo una de las más complejas, la reforma del cuerpo de funcionarios públicos.

Chile se presenta como el modelo de reforma global exitosa en la región. Desde 1990, introdujo una serie de instrumentos de NPM, tales como: planificación estratégica, concertación de acuerdos de modernización con distintos organismos, salario según rendimiento, indicadores de gestión y evaluación de programas. En el caso de Brasil, algunos de sus estados, a fines de los ochenta, implementaron cambios en la planta de funcionarios, por medio de la fijación de incentivos, una contratación más cuidadosa, flexibilidad organizativa y el control de la comunidad. La Tesorería de este país incorporó un sistema de recompensas salariales basadas en el rendimiento colectivo. En algunas provincias de Argentina se implementó un sistema de presupuesto orientado a resultados. En Perú, los organismos autónomos han tenido relativo éxito con el incremento de atribuciones discrecionales de gestión y la incorporación de mecanismos contractuales. Tanto Costa Rica como Colombia, introdujeron un sistema de medición del rendimiento del sector público.

Tomando en consideración la experiencia regional en estos últimos años, es posible coincidir con lo expresado por Sheperd:

Muchos países de la región de América Latina y el Caribe han obtenido buenos resultados al aplicar reformas aisladas y reformas basadas en enclaves pero los resultados han sido insatisfactorios en el caso de las reformas de procesos y las reformas globales. Los éxitos, obtenidos soslayando a la administración pública, se han concretado porque solucionaron el problema de la relación mandante-mandatario; normalmente el presidente mantiene a la operación bajo su control

directo, pasando por alto al gabinete y los ministerios (o utilizando como máximo a unos cuantos funcionarios de confianza dentro de los ministerios). Pero los enclaves son un instrumento problemático y generalmente pierden su eficacia, o desaparecen, cuando cambian los regímenes políticos. Por el contrario, muchas reformas globales no han resuelto en forma satisfactoria el problema de la relación mandante-mandatario. Los cautelosos avances (aunque no siempre lineales) de Chile —la capacidad para mantener organismos autónomos y los experimentos que realiza actualmente para mitigar las rigideces de la jerarquía— son probablemente lo que más se aproxima a un modelo de reforma para la región (1999, p. 9).

En ese orden de ideas, las limitaciones en la introducción de reformas de tipo NPM tienen que ver, en gran parte, con ciertas características del propio sistema político, como la mencionada informalidad. De ahí que la implementación de mecanismos y programas para aumentar la transparencia y la calidad en la gestión de los funcionarios tendrá efectos marginales si esas características no cambian. En palabras de Nickson:

[130] La delegación de la autoridad directiva a través del establecimiento de agencias ejecutivas y contratos asociados al desempeño es un mecanismo importante para incrementar la rendición de cuentas y para la promoción de un sistema de gestión orientado a resultados —y a la evaluación— dentro del sector público. Pero aunque pueda pensarse lo contrario, la experiencia actual de las agencias ejecutivas y contratos asociados al desempeño ha sido muy limitado en América Latina. En ningún país de la región, un director general ha sido recompensado con base en un contrato ligado a la evaluación del desempeño. Una razón primordial es la ausencia de tradición en torno a un mecanismo transparente para la designación y evaluación del desempeño de los altos administradores públicos. Sin estas estructuras, la designación de ejecutivos superiores de las agencias sobre la base del patronazgo político podría aumentar el nivel de corrupción (2002, p. 5).

Así mismo, las iniciativas tendientes a promover la rendición de cuentas a los ciudadanos —cartas ciudadanas, publicación de los indicadores de desempeño, códigos de comportamiento— tienen aún un alcance limitado. En la mayoría de los casos, se trata de medidas provenientes de liderazgos individuales, por ejemplo, el ejercido por alcaldes, ministros, gobernadores provinciales o estatales, esto hace que muestren baja institucionalidad y fluctúen de acuerdo con los cambios políticos.

En general, con base en la literatura consultada, se puede afirmar que las iniciativas de tipo NPM en la región se han insertado de forma aleatoria,

con poca sistematicidad. Una de las excepciones es el caso de Brasil, donde a partir de mediados de los noventa, el gobierno realizó un esfuerzo sistemático de reforma del sector público bajo este paradigma. Así, durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso se lanzó el “*Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*” (1995) y se creó el Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE) para coordinar las reformas. A la luz de este plan, las instituciones del sector público se dividieron en cuatro categorías:

- Instituciones centrales de gobierno: cuya función es definir las políticas públicas en los niveles federal, estatal y municipal.
- Agencias ejecutivas: dedicadas a tareas operativas en áreas calificadas como exclusivas del Estado.
- Organizaciones sociales públicas no estatales: dedicadas a tareas operativas en áreas definidas como no exclusivas del Estado, por ejemplo, universidades, hospitales.
- Actividades mercantiles privatizadas, a través de un contrato de gestión, que definiría los objetivos e indicadores de desempeño de las agencias ejecutivas y organizaciones sociales. Estas contarían con independencia financiera para el manejo presupuestario, la contratación de personal y para fijar salarios del mismo. Al tiempo, los gerentes podrían adquirir los insumos.

[131]

Estas iniciativas han mostrado un avance lento, lo cual es producto, en gran parte, de la ausencia de una reforma constitucional, que hubiera permitido una flexibilización laboral, la anulación del régimen jurídico único para todos los empleos del sector público y la supresión de la isonomía salarial garantizada por la Constitución, junto con las reformas de la seguridad social, cuestiones requeridas para permitir la introducción de las agencias ejecutivas y la contratación externa.

En la mayoría de los casos latinoamericanos, la inexistencia de una planta de administradores superiores permanentes de carrera, es decir, de un servicio civil profesional, ha tenido consecuencias desfavorables, sobre todo en la introducción de reformas de tipo NPM. Esta ausencia se refleja en lo siguiente:

- Discontinuidad y ausencia de memoria institucional, lo cual incide en los momentos de cambio político; se producen políticas a corto plazo en la toma de decisiones, lo cual hace difícil implementar y sostener las reformas.

- Dada la persistencia del clientelismo, las normativas respecto a la transparencia de gestión, rendición de cuentas, poco se cumplen. Las habilidades autorregulatorias y autogestionarias que presupone el NPM generalmente no se encuentran.
- Históricamente, no logró configurarse una ética burocrática y una confianza entre funcionarios; por el contrario, la estabilidad de los funcionarios se basa en las relaciones personales, donde las lealtades fluctúan constantemente.
- Se atiende a la formalidad del cumplimiento de los procedimientos, más que a la calidad de los mismos. Por ejemplo, se controla la cantidad de presupuesto que se gasta y no la eficiencia del gasto. No se analiza la responsabilidad individual por los resultados, se enfatiza la contabilidad y no la rendición de cuentas de cada funcionario.

[132] Uno de los intentos más mencionados de conformación de un verdadero servicio civil es el de Argentina, con la creación a mediados de los años ochenta del Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AGs), un cuerpo élite de administradores, con un sistema de selección cuidadoso y altamente competitivo que se distribuyó en distintas instituciones federales, provinciales y municipales. Luego de mediados de los años noventa, bajo el gobierno de Menem, el programa se fue debilitando y cayó en el clientelismo y favoritismo político. Mientras este proceso ocurría, en otro intento de profesionalización de la administración pública, se creó el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Sinapa) el cual introdujo como elemento innovador un nuevo sistema de clasificación del trabajo, consistente en seis niveles con diez grados de puntuación dentro de cada nivel. La promoción de un nivel a otro sólo se da por competencia, mientras que la promoción por grado es producto de una combinación de evaluación del desempeño y entrenamiento. Se suprime completamente la promoción basada en la antigüedad. Pese a esta innovadora reforma, atendiendo al trabajo de Nickson (2002), se encuentran evidencias que la selección en los tres niveles directivos superiores está aún sujeta a la influencia política; lo cual se constata, por ejemplo, al comprobar los ajustes que se aplican a las descripciones de puestos con el objetivo de adaptarlas a los perfiles particulares de los candidatos preferidos.

La selección, según los procedimientos del Sinapa, debería darse exclusivamente por mérito, sin embargo, existen otras modalidades: contratos temporales para hacer labores específicas, generalmente con financiamiento del Banco Mundial, del BID y de otras entidades internacionales. Otra modalidad

es el uso discrecional de partidas presupuestarias preestablecidas, pagadas por hora, como es el caso, por ejemplo, de las horas cátedra para docentes.

Se rescata el ejemplo de Chile como uno de los pocos países que se ha acercado a un sistema de carrera en la administración pública. En el caso chileno, se ha logrado reducir la informalidad, a través de un proceso largo de reforma, según se pudo constatar en la literatura consultada.

En el caso de México, existe algo parecido a un servicio civil de carrera, con un sistema de selección basada en el mérito, pero acotado a la secretaría de Relaciones Exteriores, la de Educación, la Comisión Electoral, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y el Servicio Profesional de Agricultura. Se trata de experiencias puntuales, de poco cubrimiento de la planta global. La mayoría de los cargos de nivel intermedio en la administración pública son puestos discrecionales, cargos de confianza basados en el clientelismo. La posibilidad de un cambio en la normativa fue obstaculizada por la oposición sindical y no logró concretarse el cambio. A mediados de los noventa, el gobierno lanzó el Programa Nacional de Desarrollo Administrativo, con el fin de modernizar la administración pública, junto con la creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam). Las iniciativas suponían la implementación de un proceso de selección para el ingreso al servicio público, programas de cualificación y entrenamiento, de afianzamiento de valores y creación de una ética profesional; introducción de indicadores de desempeño y de monitoreo. La Secretaría asimismo comenzó a calificar las instituciones del sector público de acuerdo con su nivel de atención al cliente. Se trató de una serie de reformas que tuvieron éxito en algunos estados.

Por otra parte, en muchos de los países de la región, se crearon institutos nacionales de administración pública: en Argentina el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en Brasil, la *Escola Nacional de Administração Pública* (ENAP) y en México, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). En todos los casos, se inspiraron en el sistema francés de la *Ecole Nationale d'Administration* (ENA). En Argentina, tal como plantea Nickson,

[...] se realizó un esfuerzo para integrar el entrenamiento de los servidores públicos de élite con la subsiguiente planeación de la carrera, lo cual es un ingrediente esencial del modelo francés. A finales de la década de los noventa, un alto servidor público francés llevó a cabo una revisión interna de la experiencia de transferir el modelo francés de entrenamiento de la administración pública a Latinoamérica, y concluyó que había sido un enorme fracaso. En los tres países, los institutos nacionales de

administración pública se habían infectado con las enfermedades del sistema de administración pública —clientelismo, inflexibilidad laboral, rigidez organizacional y cambios constantes de directivos— que tenían encargado erradicar (2002, pp. 11-12).

Según los expertos en el tema, junto con la inexistencia de un servicio civil de carrera, la dificultad en introducir iniciativas de tipo NPM en el entorno latinoamericano y su limitado alcance, tendría relación con otros dos factores estructurales, ligados al sistema político:

a) El sistema presidencial de gobierno, predominante en el entorno regional. Teniendo en cuenta que toda reforma del Estado y de la administración pública reviste complejidad en su realización en cualquier lugar del mundo, es menos complicada en aquellos países con sistemas parlamentarios, donde existiría una mayor coordinación y coherencia entre ejecutivo y legislativo, cuestión favorable para llevar adelante las reformas.¹³

b) La tradición del derecho administrativo basada en los principios de legitimidad de los procedimientos, centrada más en los insumos que en los resultados. Este enfoque, focalizado más en los medios que en las metas de la administración pública conlleva límites en la transferencia de autoridad y constriñe los procedimientos de rendición de cuentas.

[134]

3. Preguntas y problemas en torno a la adopción del NPM en América Latina

Una vez alcanzado este punto del análisis surgen algunas preguntas: ¿a qué se debe el unanimismo respecto a la conveniencia de introducir el *New Public Management* en América Latina?, ¿qué llevó a la introducción y aplicación de este tipo de reformas, teniendo en cuenta las limitaciones y condicionantes estructurales señalados previamente? Pareciera que en la adopción de estas reformas se descuidaron varios aspectos que redundaron en una aplicación poco satisfactoria; por ejemplo, no hubo un diagnóstico fundamentado en las características distintivas de las administraciones públicas de cada país, y más bien se optó por importar ideas y estrategias de los países desarrollados de una manera acrítica y poco reflexiva.

En ese sentido, la idea de la importación y trasplante de ideas y estrategias cobra fuerza al constatar la escasa producción teórica latinoamericana en el

¹³ No es azaroso que las reformas que han alcanzado mayor éxito en su implementación se localicen en Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda (dentro de la OCDE).

campo de la administración pública en las décadas de los ochenta y noventa.¹⁴ En términos del Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya, Prats i Català,

[...] pocas veces como en los noventa ha habido más dimisión de un pensamiento latinoamericano propio capaz de ajustarse a las características específicas de cada país. Pero ¿para qué? El neoliberalismo nos alineaba con la agenda neoliberal y nos liberaba de nosotros mismos. La agenda de los noventa prometía lo que parecía imposible: todo iba a cambiar sin necesidad de sacudidas violentas en ese microcosmos de todas las desigualdades que es nuestro continente [...] No hacía falta pensar demasiado, tampoco eran necesarios esos intelectuales que tanto se habían equivocado antes. Investigar ¿para qué? Las soluciones estaban claras. Las traían los consultores en sus maletas cargadas de soluciones en busca de problemas. Todos queríamos ser consultores (2005, pp. 84-85).

En la misma línea argumenta el economista colombiano Estrada Álvarez, al revisar el porqué de la convergencia del discurso neoliberal constatado a partir de los años ochenta en América Latina:

Con la consolidación del proyecto neoliberal a escala mundial, los intelectuales neoliberales cedieron en sus esfuerzos por la producción de una teoría y un discurso neoliberal que diera cuenta de las especificidades latinoamericanas. La intelectualidad neoliberal latinoamericana, conformada por neoliberales “históricos” y por neoliberales conversos, algunos provenientes de la izquierda, devino en función industrial cultural de reproducción del discurso neoliberal creado por los teóricos del capitalismo central o tecnificado y por la pléyade de tecnócratas de los organismos multilaterales de regulación. Desde luego que deben reconocerse “contribuciones” intelectuales neoliberales desde las dimensiones locales. Aquí, empero, de lo que se trata es del enriquecimiento de un recetario neoliberal general, formulado independientemente de las especificidades nacionales o locales que tiene lugar merced a los aportes de los intelectuales “expertos” nacionales [...] Tal es el caso, por ejemplo, de la agenda del Consenso de Washington, traducida en proyectos de reforma diseñados por tecnócratas locales (2004, p. 40).

Así mismo, según muestra Prats i Català (2005) en sus estudios sobre el tema, el NPM se legitimó en la región, entre otras cosas, por el gran prestigio del reconocido economista brasileño Bresser Pereira, quien desde el Ministerio de

¹⁴ No es aventurado decir que la llamada década perdida de los ochenta en América Latina no sólo lo fue por sus pésimos indicadores económicos, sino también por el declive en la producción teórica propia, arrasada por el triunfante “pensamiento único” del neoliberalismo.

Reforma del Estado de Brasil —bajo el gobierno de Cardoso— y la presidencia del CLAD, elaboró un consistente discurso orientado a reunir el centro-derecha y el centro-izquierda políticos y a facilitar un marco de referencia preciso para las reformas del sector público en América Latina. En ese sentido, se podría plantear que operó como un actor clave en el proceso de transferencia de las ideas del NPM, en su doble carácter de *entrepreneur* y experto.

Otro elemento fundamental —posiblemente el más relevante— es que la incorporación de reformas de tipo NPM fue inducida, en gran medida, en América Latina por diversas entidades internacionales (BM, FMI, BID), como condición para el otorgamiento de préstamos, para renegociar los existentes y para no quedarse por fuera del sistema financiero y comercial internacional. Como plantea la investigadora argentina López,

[...] no pueden dejar de mencionarse un conjunto de consideraciones específicas relativas a la posible implantación de la NGP en América Latina. En primer lugar, cabe destacar que —desde principios de los años noventa— los países de la región han sido propensos a importar esta propuesta de corte anglosajón como requisito *sine qua non* para recibir asistencia financiera del FMI, del Banco Mundial y/o el BID, independientemente de las características y problemas que enfrentaban sus Estados tras largas décadas de gobiernos autoritarios y en plena crisis de sus economías. El resultado, a más de dos décadas de experimentos reformistas, es la caótica convivencia de una incipiente burocracia de carrera, superpuesta con segmentos clientelares tradicionales y estamentos tecnoburocráticos que pretenden asumir un “liderazgo de tipo gerencial”, situación que reproduce en el aparato estatal la arraigada lógica de los “compartimentos estancos (2005, p. 85-86).

[136]

Es de notar que el propio Banco Mundial instaba a los países no desarrollados a identificar estrategias capaces de revertir en el imaginario colectivo, la directa asociación entre los procesos de reforma con las “recetas” del organismo; en ese orden de ideas, en el Informe de 1997, la entidad postulaba que “los buenos dirigentes consiguen que la población se sienta identificada con la reforma, que se convenza de que ésta no es algo que viene impuesto desde el exterior” (Banco Mundial, 1997, p. 16).

A partir de la literatura consultada, se puede afirmar que sólo un escaso número de reformas de tipo NPM han sido efectivamente aplicadas en la región. Según Nickson,

[...] esto refleja un problema más amplio de transferencia de políticas con el que ha sido identificado el NPM en otras partes del mundo,

especialmente en el hecho de que el ritmo, diseño y contenido de las reformas han sido dirigidos por agencias de financiamiento externas. En contraste, la “propiedad” local del proceso de reforma ha sido principalmente de naturaleza retórica e instrumental, y diseñado para el acceso a préstamos externos. Esto ha implicado que la marcha de la reforma haya sido lenta y muy irregular hasta la fecha. La política de personal sigue orientada hacia la reducción del tamaño de la nómina *per se*, con poca atención puesta en el crecimiento de su productividad. La política hacia las empresas estatales que generan pérdidas todavía se enfoca en la privatización más que en la delegación de autonomía de gestión y financiera dentro de un marco de agencias ejecutivas y contratos de desempeño (2002, p. 12).

En términos generales, es posible argumentar que la implantación de políticas basadas en el *new public management* en América Latina es compleja por las características estructurales e históricas del servicio civil, por los arraigados mecanismos de corrupción que se muestran como una de las mayores limitaciones, junto con las relaciones clientelares que atraviesan la cultura organizacional. A esto se suma la presión internacional de los organismos multilaterales ante sociedades donde no están dadas las condiciones para los cambios propuestos; cambios que se introducen en muchas ocasiones de modo coercitivo, con consecuencias contraproducentes. Así, la aplicación del NPM en sistemas administrativos que no están preparados (según los lineamientos de los países donde se fundó el modelo), redundará en grandes fallas, debido a que el esperado incremento de eficiencia será ensombrecido por los costos resultantes de la inestabilidad y la falta de coordinación.

[137]

Ante esta situación, vale la pena recordar lo señalado por Peters en *La política de la burocracia* (1999), al afirmar que la estructura del sector público depende de manera considerable de la historia y de las condiciones económicas y sociales, así como de los objetivos del gobierno de turno. Además, es poco probable que las reformas administrativas consigan superar todas las tradiciones heredadas que se arraigan en la maquinaria del gobierno. Según el autor, si no se toma en consideración ese nivel macro de la restricción organizacional, fracasará irremediabilmente cualquier intento de alteración del carácter del funcionamiento interno de la organización.

Es importante tener presente que los “fundadores” del NPM partieron de un modelo clásico de administración pública, de tipo weberiano. En ese sentido, la autorregulación y autonomía de gestión que opera como prerrequisito del NPM, se implementó con base en un sistema de lealtades mutuas arraigadas, con una presencia generalizada de códigos ético-profesionales. En contravía de

este proceso, en la región se pretendieron establecer los instrumentos del NPM con base en el “éxito” obtenido en los países desarrollados, trasplantándolos a un contexto donde esos elementos no están presentes de manera generalizada, donde el sistema weberiano no se estableció completamente.

Varios analistas, como Sheperd (1999) y Nickson (2002), sugieren que la adopción del NPM en América Latina debería hacerse de manera más escalonada, para efectuar la reforma de la administración pública y no plantearse como un trasplante forzado, como una receta a seguir. El primer paso sería el establecimiento de controles externos fiables y la creación de un cuerpo de funcionarios públicos profesionales. Con estas bases, las reformas podrían avanzar hacia el establecimiento de controles internos, que permitirían a los organismos autosupervisarse, con una mayor flexibilidad administrativa. En ese orden de ideas, en algunos estudios se plantea que solo será posible llevar a cabo una reforma gerencial del Estado luego de completar todas las fases del modelo burocrático weberiano, sosteniendo una visión secuencial. Ante ello, se puede contraargumentar que no hay una única forma institucional, a modo de receta, para llegar al modelo de administración burocrática; si bien en el caso de los países desarrollados (como Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, entre otros) estos procesos fueron dispares, todos alcanzaron la profesionalización del servicio público. Además, también el modelo weberiano ha mostrado sus debilidades y sobre todo sus insuficiencias en sociedades complejas como las actuales. Como se señala en el documento del CLAD de 1998: *Una nueva gestión pública para América Latina*,

[138]

[...] la administración pública burocrática no dio cuenta del problema de la eficiencia. Como resultado de la disminución de los recursos a disposición de los gobiernos, se tomó fundamental aumentar la eficiencia administrativa. Esta cuestión es todavía más importante en América Latina, donde el Estado es más pobre, la sociedad es más desigual y donde, por lo tanto, es imprescindible la optimización de los recursos utilizados en las políticas sociales (1998, p. 11).

Sin embargo, es importante destacar un aspecto del modelo weberiano: la profesionalización del cuerpo de funcionarios. La reformas NPM están fundamentadas en la profesionalización de la burocracia que ocupa funciones en el núcleo central del Estado, lo cual implica el rasgo meritocrático del modelo de Weber. En ese sentido, la tarea básica en América Latina es la creación de un núcleo estratégico que se ocupe de formular políticas, de actividades de regulación y de control de la administración pública; allí es donde se precisa de funcionarios de alto nivel, capacitados, motivados y bien pagados. Este sería el prerrequisito ineludible para la implantación del modelo

gerencial. Por eso, se puede coincidir con lo expresado por el CLAD en el citado documento, en el sentido que la reforma de la administración pública en América Latina requiere, en principio, completar la tarea del modelo weberiano de consolidar un núcleo estratégico formado por una burocracia profesional. Al tiempo, necesita cambiar el paradigma organizacional del modelo weberiano, dado que éste ya es insuficiente para responder a las dinámicas de la administración pública contemporánea.

Conclusión

A finales de los años ochenta, la casi totalidad de los países latinoamericanos se embarcan en procesos de reforma estatal que reconocen dos fases claramente diferenciadas, denominadas habitualmente “primera” y “segunda” generación de reformas. Ambas etapas se inspiran más en criterios fiscales, de recorte del gasto, que en el interés por optimizar la gestión estatal. Las medidas adoptadas, a fin de adaptarse al capitalismo globalizado y los imperativos de diversos organismos internacionales, no conciben al Estado como relación social, garante del bien común, sino en términos de tamaño y presupuesto; el Estado se debilita a favor de los mercados, constatándose la retirada masiva en lugar de su rediseño y la falta de voluntad política para dotarlo de herramientas capaces de llevar a cabo políticas de mediano y largo plazo.

[139]

En el marco de las reformas, aparecen nuevos roles del Estado —fiscalizador, regulador, evaluador— y desaparecen casi en su totalidad los asociados al Estado de bienestar —productor, empresario, empleador, previsor, prestador. Por otra parte, las metas, decisiones y resultados conseguidos a la luz de los procesos de reforma, guardan escasa relación con sus ambiciosos objetivos. Una parte considerable de las reformas deseadas —eficiencia y transparencia en la gestión pública, superación de esquemas burocráticos, profesionalización de la función pública, entre otras— permanecen como buenos deseos, sin materializarse.

En lo que respecta específicamente a las reformas basadas en el *new public management*, como se pudo ver, fueron inducidas en América Latina por ciertos organismos internacionales (BM, FMI, BID) como condición para el otorgamiento de préstamos o para renegociar los existentes y fueron asumidas por los países latinoamericanos para no verse excluidos del sistema financiero y comercial internacional. Esto supuso una introducción apresurada e incluso acrítica del NPM, donde en la mayoría de los casos no se evaluó si estaban dados los suficientes prerrequisitos para la aplicación de las reformas inspiradas

en la nueva gerencia pública, lo cual trajo consecuencias no deseadas y expectativas de cambio frustradas.

Adicionalmente, cabe decir que las reformas administrativas se plantearon como operaciones técnicas, políticamente neutrales, que no pusieron en tela de juicio la institucionalidad informal de las administraciones ni el tipo de relación entre éstas y los grupos económicos o sociales. Se trató de reformas centradas en las estructuras organizativas, en los recursos humanos y financieros, pero que, en casi todos los casos, no buscaron cambiar las bases institucionales de las administraciones públicas. Ante esta situación, no sobra subrayar, tal como advierte Peters (1999), que la reorganización gubernamental es un ejercicio político, no sólo una actividad gerencial o administrativa reductible a un mero ejercicio técnico, como pretendió convertirse en América Latina.

Referencias bibliográficas

1. Banco Mundial. (1997). *Informe sobre Desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Mundial.
2. Bresser Pereira, Luis, et al. (1999). *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*. New York: Lynne Rienner Publishers.
3. Clad. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas.
4. Cavarozzi, Marcelo. (1997). *Autoritarismo y democracia (1955-1966). La transición del Estado al mercado en Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
5. Estrada Álvarez, Jairo. (2004). *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*. Bogotá: Aurora.
6. Farazmand, Ali. (1994). *Handbook of Bureaucracy (Public Administration and Public Policy)*. New York: Marcel Dekker.
7. Fleury, Sonia. (1999). Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?, *Nueva Sociedad*, Caracas, 160, 58-80.
8. García Delgado, Daniel. (1998). *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Ariel.
9. Geddes, Barbara. (1996). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California.
10. Lechner, Norbert. (1992). El debate sobre Estado y Mercado. *Nueva Sociedad*, Caracas, 121, 80-89.
11. López, Andrea. (2005). Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo. En: Mabel Thwaites Rey y Andrea López (Comps.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas* (pp. 71-90), Buenos Aires: Prometeo.

12. Murillo, María. (2001). *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. Cambridge: Cambridge University.

13. Nickson, Andrew. (2002). Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [en línea]. Disponible en: <http://www.clad.org.ve>

14. Osborne, David y Gaebler, Ted. (1994). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires: Paidós.

15. Peters, Guy. (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

16. Prats i Català, Joan. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

17. Schmitter, Philippe, O'Donnell, Guillermo y Whitehead, Laurence. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. México: Paidós.

18. Sheperd, Geoffrey. (1999). El desafío de la reforma administrativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* [en línea]. Disponible en: <http://www.clad.org.ve>

19. Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas*. Buenos Aires: Prometeo.

20. Vellinga, Menno. (coord.) (1997). *El cambio del papel del Estado en América Latina*. México: Siglo XXI.

21. Williamson, John. (2000). A short History of the Washington Consensus. Disponible en: <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>